

# HAKEKAT TERORISME DAN BEBERAPA PRINSIP PENGATURAN DALAM KRIMINALISASI

Muladi

## Abstract

*This article extensively evidences criminal policies which nowadays prevail and followed by systematic and comprehensive criminalization toward the act of terror and terrorism. Furthermore, some principles concerning regulation on terrorism were also put forward. Lastly, a brief comment on how Indonesia should prepare its anti-terrorist law was also discussed.*

## Pendahuluan

Wacana dan praktek pengaturan untuk mencegah dan memerangi terorisme baik secara internasional, regional maupun negara per negara tidak hanya terjadi setelah peristiwa 11 September 2001 yang meluluhlantakkan *World Trade Centre*. Jauh sebelum itu, baik masyarakat internasional maupun regional serta pelbagai negara telah berusaha melakukan kebijakan kriminal (*criminal policy*) disertai kriminalisasi secara sistematis dan komprehensif terhadap perbuatan yang dikategorikan sebagai terorisme.

Usaha untuk melakukan kebijakan kriminal dan kriminalisasi secara sistematis dan komprehensif tersebut didasari oleh kenyataan terjadinya proses viktimisasi perbuatan terorisme yang secara faktual dan potensial sangat besar dalam rangka mengorbankan orang-orang yang tidak bersalah (*random attack on enemy civilian or indiscriminate terror*). Termasuk dalam hal ini, yang sangat diprihatinkan adalah korban wanita dan anak-anak sebagai *vulnerable groups*.

Persyaratan kriminalisasi lain cukup memadai seperti terpenuhinya kedudukan hukum pidana sebagai ultimum remedium (*ultima ratio principle*) mengingat sebagai berikut: alternatif usaha lain yang tidak memadai, analisa biaya dan hasil, dukungan publik yang kuat (*strong public support*) baik nasional maupun internasional, prediksi penegakan hukum yang memadai (*enforceability*) mengingat jaringan kerjasama internasional dan sifat terorisme yang dapat dikategorikan mengandung bahaya terhadap demokrasi, supremasi hukum, HAM dan stabilitas (Kofi A. Anan, 2001).

Dalam "SAARC *Regional Convention on Suppression of Terrorism*" (1988), terorisme bahkan dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang dapat menimbulkan dampak merugikan terhadap perdamaian, kerjasama, persahabatan dan hubungan bertetangga baik dan dapat mencederai kedaulatan dan integritas suatu negara.

Yang patut menjadi pertimbangan kriminalisasi yang lain

adalah pertimbangan yang ditegaskan dalam *'Convention of the Organisation of the Islamic Conference on Combatting International Terrorism'* (1999) yang menyatakan "*Recognizing the growing links between terrorism and organized crime, including illicit trafficking in arms, narcotics, human beings and money laundering*".

Dari sisi kebijakan kriminal, dengan mengingat kompleksitas dan hakekat terorisme yang bersifat multidimensional, maka istilah *'combatting terrorism'*, *'suppression of terrorism'* dan *'elimination of terrorism'* yang bersifat represif, harus disertai dengan langkah-langkah pencegahan yang memadai berupa pengembangan tindakan-tindakan pencegahan (*preventive measure endeavours*) seperti pengamanan wilayah territorial dari pemanfaatan praktek terorisme, kerjasama antar negara, penyempurnaan sistem deteksi terhadap sarana terorisme, memperkuat sistem dan prosedur pengawasan, memperkuat mekanisme pengamanan orang-orang penting dan instalasi vital, peningkatan perlindungan diplomat dan konsul atau misi internasional, peningkatan sistem koordinasi dan pengamanan informasi (*database*) dan sebagainya.

Langkah-langkah preventif atas dasar kenyataan sosial di bawah ini juga perlu diperhatikan.

Sebagai ilustrasi dapat digambarkan hubungan antara HAM (*human rights*), kewajiban asasi manusia (*human responsibility*) dan keamanan asasi manusia (*human security*). Dikatakan bahwa penghormatan terhadap HAM dan kebebasan dasar serta martabat manusia merupakan landasan terciptanya kemerdekaan, keadilan dan perdamaian di dunia. Namun demikian, HAM dan kebebasan dasar yang bersifat relatif (*derogable*) dapat dibatasi dengan undang-undang demi

penghormatan HAM orang lain, ketertiban umum, keamanan nasional dan kesejahteraan umum di dalam masyarakat demokratis.

Namun demikian, realisasi penuh dan keseimbangan antara HAM dan kewajiban asasi memerlukan prakondisi yang disebut keamanan asasi manusia (*human security*), yang harus dipertimbangkan sebagai sasaran antara (*in-between target*). *'Human security'* merupakan segala usaha dan langkah-langkah yang sistematis dan sungguh-sungguh untuk mengeliminasi pelanggaran HAM yang secara nyata masih banyak terjadi baik yang bersifat individual maupun kolektif, bahkan antar bangsa dan negara.

Diskriminasi, rasialisme, kolonialisme, dominasi dan pendudukan asing, agresi, campur tangan asing, ancaman terhadap kedaulatan nasional, kesatuan nasional dan integritas nasional, ancaman perang dan penolakan terhadap hak untuk menentukan nasib sendiri (*right to self determination*), akan menyebabkan tragedi perorangan. Tidak hanya itu, peristiwa di atas juga dapat memicu keresahan sosial dan politik, kekerasan serta konflik di dalam dan antar masyarakat dan bangsa.

Apabila hal-hal semacam ini masih terjadi, maka dalam kerangka pengertian keadilan yang bersifat universal, dalam hal-hal tertentu dapat difahami bahwa pengertian teroris dan terorisme tetap merupakan pengertian yang subyektif dan relatif.

Pemikiran seperti di atas tidak jarang menumbuhkan sikap ambivalen dan standar ganda. Bagi suatu negara yang berdaulat, apakah itu pemerintahan bersifat fasis atau demokratis, akan memandang kombatan melawan pemerintah sebagai teroris (*crime against government*). Sedangkan bagi kombatan yang menentang pemerintah yang rasial, tindakan represif dari penguasa akan

dilihat sebagai kejahatan yang dilakukan oleh pemerintah (*crime by government or state crime or state-organized crime*).

Bahkan pada tahun 1973, Majelis Umum PBB menyetujui suatu asas yang melindungi HAM dari para *freedom fighters* yang menjadi kombatan terhadap pemerintahan kolonial dan rezim fasis. Kombatan yang tertangkap dinyatakan harus diberi status sebagai tawanan perang (*prisoners of war*) atas dasar Konvensi Jenewa Ketiga (1949). Dalam hal tidak salah apabila dikatakan *one person's terrorist is another's patriot*. *Suicide bomber* yang warga Palestina bagi Israel adalah teroris, tetapi bagi orang Palestina mereka adalah pahlawan.

Beberapa waktu yang lalu, Presiden Libanon Emile Lahoud menolak keras daftar yang dipublikasikan Washington yang memasukkan Hezbollah sebagai kelompok teroris. Hal mana dilanjutkan dengan harus dibekukannya *global asset* yang ada di AS. Hezbollah dan yang lain dianggap sangat berjasa membebaskan wilayah Libanon yang diduduki Israel yakni Lembah Bekaa (*Arab News*, 18 November 2001).

Fenomena berupa kasus-kasus terorisme yang terjadi di dunia membenarkan pendapat bahwa terorisme tidak identik dengan aktivitas agama tertentu (Islam). Di samping kelompok-kelompok yang dikategorikan sebagai teroris yang 'berbau Islam', maka terdapat pula kelompok teroris yang bersifat 'non Islam' seperti : *African National Congress (South Africa)* yang semula berjuang di dalam sistem untuk memperjuangkan hak-hak kulit hitam, tetapi akhirnya menempuh jalan teror; *Armed Forces for National Liberation (FALN:US)* yang memperjuangkan lepasnya Puerto Rico dari *US dominion*; *Armed Revolutionary Forces of Columbia (FARC:Columbia)* yang merupakan sayap militer partai

komunis; *Armed Revolutionary Nuclei (NAR:Italy)* yang berjuang untuk mengembalikan fasisme di Itali; *Basque Fatherland and Liberty (ETA)* gerilya marxist untuk memerdekakan *Basque* dari Spanyol; *IRA (Irish Republican Army)* yang merupakan refleksi konflik berdarah antara Katolik dan Protestan; *Japanese Red Army (JRA)* sebagai kelompok teroris internasional yang memperjuangkan revolusi dunia guna meruntuhkan monarki Jepang ; dan sebagainya.

Dari pelbagai instrumen yang berkaitan dengan pencegahan dan perang terhadap terorisme juga terbukti bahwa dunia Islam justru sangat konsisten mengutuk terorisme. Dalam hal ini antara lain dapat dikemukakan "*The Arab Convention on the Suppression of Terrorism (Cairo, 1998)*" dan "*Convention of the Organisation of the Islamic Conference on Combating International Terrorism (Ougadougou, 1999)*".

Dalam perkembangannya, terorisme memang dikategorikan sebagai pelanggaran HAM yang berat, sehingga dapat dikategorikan sebagai kejahatan internasional dan bahkan transnasional (*international or transnational crime*). Dalam diskusi-diskusi pembentukan '*the International Criminal Court (ICC, Statuta Roma 1998)*', maka dalam '*Review Conference*' banyak negara yang mengusulkan agar kejahatan terorisme nantinya dimasukkan sebagai salah satu yurisdiksi materi *ICC* setelah tujuh tahun efektif, di samping yang sudah ada (*war crimes, genocide, crimes against humanity and aggression*).

Terorisme merupakan kejahatan internasional di antara 22 kejahatan yang masuk kategori tersebut (*threat and use of force against internationally protected persons, taking of civilian hostages, aircraft hijacking*), karena dapat mengancam perdamaian dan keamanan dunia. Terorisme juga

dianggap menggoncangkan hati nurani manusia, mempengaruhi lebih dari suatu negara atau warganegara lebih dari satu negara, alat dan caranya melalui batas negara dan memerlukan kerjasama antar negara untuk mengatasinya (*Bassiouni, 1985*).

Dalam Palermo Convention 2000, tentang "Transnational Organized Crime" Art.3 par. 2 dinyatakan bahwa suatu kejahatan bersifat transnasional apabila :

- (a) *It is committed in more than one state;*
- (b) *It is Committed in one state but a substantial part of its preparation, planning, direction or control takes place in another state;*
- (c) *It is committed in one state but involves an organized criminal group that engages in criminal activities in more than one state; or*
- (d) *It is committed in one state but has substantial effects in another state.*

Di samping terorisme yang bersifat internasional dan transnasional, terdapat pula terorisme yang bersifat nasional (*domestic terrorism*). Termasuk di sini adalah yang dinamakan "*single issue terrorist*" yang menunjuk kelompok yang menggunakan taktik ekstremis untuk mendukung satu isu. Contohnya adalah *The Unabomber* di AS (1995) yang semula menjadikan universitas dan makapai penerbangan sebagai target, dengan motif ketidaksenangan (*'disaffection'*) terhadap teknologi. Di samping itu ada pula yang dinamakan *Hate Crime* yaitu serangan terhadap sasaran berupa orang atau kekayaannya atas dasar ras korban, warna kulit, agama, asal usul nasional, etnik, jenis kelamin atau orientasi seksual. Contohnya, *Skinheads, neo- Nazi, KKK*.

### **Sejarah dan tipologi terorisme**

Sebelum Perang Dunia II, hampir semua tindakan terorisme terdiri atas pembunuhan politik terhadap

pejabat pemerintah (*assassination of government official*). Itu adalah bentuk pertama terorisme.

Bentuk kedua terorisme dimulai di Algeria di tahun limapuluhan, dilakukan oleh FLN yang mempopulerkan serangan yang bersifat acak (*random attack, indiscriminate attacks*) terhadap masyarakat sipil yang tidak berdosa (*targeting innocents*). Hal ini dilakukan untuk melawan apa yang mereka (*Algerian nationalist*) sebut sebagai *state terrorism*. Menurut mereka pembunuhan dengan tujuan yang adil merupakan pembenaran terhadap pembunuhan terhadap mereka yang tidak berdosa (*righteous homicide justifies killing innocents*).

Bentuk ketiga terorisme muncul pada tahun enampuluhan dan terkenal dengan istilah *media terrorism* atau *mass media oriented terrorism*. Tindakannya berupa serangan acak atau random terhadap siapa saja untuk tujuan publisitas. *The Bush Commission (Vice President's Task Force, 1986)* menyebutnya sebagai teater politik (*political theatre*). Dalam masyarakat yang sebagian besar buta huruf dan apatis, seruan atau perjuangan melalui huruf-huruf tertulis dampaknya sangat kecil. Akan lebih efektif menerapkan *the philosophy of the bomb* yang bersifat eksplosif dan sangat sulit untuk mengabaikannya.

Seorang Brazilia, Carlos Marighela, menulis buku teori modern tentang terror yang berjudul *Minimanual of the Urban Guerilla* yang kemudian dijadikan buku pegangan gerakan terror di seluruh dunia. Dia mengatakan, untuk memberikan informasi tentang aksi-aksi revolusionis cukup menjadikan media massa modern sebagai sarana penting untuk propaganda. Selanjutnya, perang psikologis merupakan suatu teknik untuk berjuang melalui penggunaan langsung atau tidak langsung dari media massa.

Bentuk ketiga (*media terrorism*) ini berkembang melalui tiga sumber sebagai berikut:

Pertama, kecenderungan sejarah yang semakin menentang kolonialisme dan tumbuhnya gerakan-gerakan demokrasi serta HAM. Kedua, pergeseran ideologis yang mencakup kebangkitan fundamentalisme agama, radikalisme setelah era perang Vietnam dan munculnya ide perang gerilya kota. Ketiga, kemajuan teknologi seperti satelit, peningkatan lalu lintas udara dan penemuan senjata-senjata canggih.

Mengenai tipologi terorisme, banyak sekali yang telah merumuskan. Salahsatu yang dapat dikemukakan adalah tipologi dari National Advisory Committee (*The Report of the Task Force on Disorders and Terrorism* (1996) sebagai berikut:

- a) '*Political terrorism*'. Hal ini mencakup perilaku kriminal yang dilakukan dengan kekerasan yang didisain terutama untuk menimbulkan ketakutan di lingkungan masyarakat dengan tujuan politis;
- b) *Nonpolitical terrorism*. Bentuk terorisme ini dilakukan baik untuk tujuan-tujuan maupun keuntungan pribadi; termasuk di sini aktivitas kejahatan terorganisasi (*organized crime*);
- c) *Quasi terrorism*. Tipe ini menggambarkan aktivitas insidental guna melakukan kejahatan

- kekerasan yang bentuk dan caranya menyerupai terorisme, tetapi berbeda essensinya. Dalam kasus pembajakan udara atau penyanderaan misalnya, para pelaku lebih tertarik kepada uang tebusan (*ransom*) daripada motivasi ideologis;
- d) *Limited political terrorism*. Tipe ini menunjuk kepada perbuatan terorisme yang dilakukan untuk tujuan atau motif politik, tetapi tidak merupakan bagian dari suatu kampanye bersama untuk menguasai negara. Contohnya, perbuatan teroris yang bersifat pembunuhan balas dendam (*vendetta-type executions*);
  - e) *Official or state terrorism*. Hal ini terjadi di suatu bangsa yang tatanannya didasarkan atas penindasan dan penumbuhan rasa ketakutan yang menjurus pada tingkatan atau proporsi teroristik.

Yang terakhir ini harus dibedakan dengan *state-sponsored terrorism* yang dapat diartikan bahwa negara mendukung terorisme sebagai bagian atau taktik *war on the cheap* seperti dituduhkan Amerika kepada Iraq, Suriah, Afghanistan (Taliban) Libia, Cuba, Korea Utara, Sudan dan sebagainya. Yang sangat ironis dalam hal ini adalah bahwa yang dituduh sebagai teroris dalam hal ini adalah mereka yang semasa perang dingin mendapatkan latihan *counter-insurgency skills* di Fort Benning, Georgia Amerika yang terkenal sebagai *school for dictators*. Pada saat itu Amerika memang banyak mendukung rezim yang represif karena mereka anti komunis.

Dalam hal ini perlu diperhatikan *UN Resolution 2625 (XXV)* yang antara lain mengharuskan setiap negara untuk menahan diri dari perbuatan mengorganisasi, menggerakkan, membantu atau berperanserta dalam

perbuatan perang saudara. Demikian pula agar menahan diri melakukan perbuatan teroris di negara lain atau secara diam-diam terlibat dalam aktivitas terorganisasi di dalam wilayahnya yang ditujukan untuk melakukan perbuatan-perbuatan tersebut. Hal ini ditegaskan kembali dalam *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism*, 1994.

### **Definisi dan unsur tindak pidana terorisme**

Tindak pidana terorisme merupakan tindak pidana murni (*mala per se*) dibedakan dengan "*administrative criminal law*" (*mala prohibita*). Kriminalisasi tindak pidana terorisme sebagai bagian dari perkembangan hukum pidana dapat dilakukan melalui tiga cara: Pertama, sistem evolusi berupa amandemen terhadap pasal-pasal KUHP. Kedua, melalui sistem global yakni melalui pengaturan yang lengkap di luar KUHP termasuk kekhususan hukum acaranya. Ketiga, sistem kompromi dalam bentuk memasukkan bab baru dalam KUHP tentang Kejahatan Terorisme.

Untuk memahami makna terorisme, kiranya perlu dikaji terlebih dahulu makna atau definisi yang dikemukakan oleh beberapa lembaga maupun penulis:

#### *US Central Intelligence Agency (CIA)*

"International terrorism is terrorism conducted with support of foreign governments or organization and/or directed against foreign nations, institutions, or governments";

#### *US Federal Bureau of Investigation (FBI)*

"Terrorism is unlawful use of force or violence against person or property to intimidate or coerce a government, the civilian population, or any segment

thereof in furtherance of political or social objectives";

#### *US Departments of State and Defense*

"Terrorism is premeditated, politically motivated violence perpetrated against a noncombatant target by subnational groups or clandestine state agents, usually intended to influence an audience . International terrorism is terrorism involving the citizens or territory of more than one country.";

#### *Black's Law Dictionary*

"Act of terrorism" means an activity that involves a violent act or an act dangerous to human life that is a violation of the criminal laws of the US or of any State or that would be a criminal violation if committed within the jurisdiction of the US or of any State, and appears to be intended- (i) to intimidate or coerce a civilian population; (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion, or (iii) to affect the conduct of a government by assassination or kidnapping."

Sebagai catatan dari definisi ini adalah bahwa hakekat perbuatan terorisme mengandung perbuatan kekerasan atau ancaman kekerasan yang berkarakter politik. Perbuatan dapat berupa perompakan, pembajakan udara dan penyanderaan. Sementara itu pelaku bisa bersifat negara, individu atau kelompok, dan dalam hal *state sponsorship terrorism*, tujuan strategisnya bisa berupa kampanye untuk memperluas kontrol politik perluasan geografi. Bisa juga tujuan politik tersebut merupakan kelanjutan operasi bisnis gelap seperti *narco terrorism* atau tujuan-tujuan politik lain yang tidak mungkin dicapai melalui langkah-langkah konvensional di bidang politik, ekonomi atau militer. Adapun

hasil yang diharapkan segera muncul adalah rasa takut, pemerasan, perubahan politik radikal, tuntutan HAM dan kebebasan dasar untuk pihak-pihak yang tidak bersalah serta kepuasan tuntutan politik lain. Untuk itu yang menjadi target adalah manusia dan harta kekayaan baik yang bersifat umum maupun pribadi dan seringkali pula dengan target khusus berupa kepala pemerintahan, diplomat, pejabat publik, pelaku bisnis, atau sasaran militer. Terakhir, metode yang digunakan adalah kekerasan atau ancaman kekerasan, termasuk penculikan, penyanderaan, pembunuhan perorangan atau massal.

*European Convention on the Suppression of Terrorism (1977)*

- (i) An Offence within the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, Signed at The Hague on December 1970;
- (ii) An offence within the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971;
- (iii) A serious offence involving an attack against the life, physical integrity or liberty of internationally protected persons, including diplomatic agents;
- (iv) An offence involving kidnapping, the taking of a hostage or serious unlawful detention;
- (v) An offence involving the use of a bomb, grenade, rocket, automatic firearm or letter or parcel bomb if this use endangers persons;
- (vi) An attempt to commit any of the foregoing offences or participation as an accomplice of a person who commits or attempts to commit such an offence.
- (vii) A serious offence involving an act of violence, other than one covered by Art. 1 (I-vi), against the life,

physical integrity or liberty of a person;

- (viii) A serious offence involving an act against property, other than one covered by Art. 1 (I-vi), if the act created a collective danger for persons.
- (ix) An attempt to commit any of the foregoing offences or participation as an accomplice of a person who commit such an offence.”

Sebagai catatan, maka definisi yang dikembangkan oleh konvensi ini terhadap pelbagai tindak pidana terorisme menegaskan bahwa untuk tujuan ekstradisi, pelbagai tindak pidana tersebut tidak boleh dianggap sebagai tindak pidana politik. Atau sebagai suatu tindak pidana yang berkaitan dengan suatu tindak pidana politik, atau sebagai suatu tindak pidana yang diilhami oleh motif politik. Dengan demikian, menurut penulis, hal itu tidak dapat dikategorikan sebagai *non-extraditable crimes*.

Selanjutnya, bentuk tindak pidana terorisme antara lain selalu dikaitkan dengan salah satu atau beberapa konvensi internasional (*international treaties*) dari kurang lebih 12 konvensi internasional tentang terorisme yang sudah ada (mestinya yang sudah diratifikasi oleh negara yang bersangkutan). Menurut penulis, UU No. 2 Th. 1976 yang telah meratifikasi 3 konvensi internasional tentang kejahatan penerbangan (Den Haag, Montreal dan Tokyo) yang kemudian disusul dengan keluarnya UU No. 4 Th 1976 berupa penambahan Bab XXIXA KUHP tentang Kejahatan Penerbangan dan Kejahatan terhadap Sarana Penerbangan, dapat dijadikan contoh untuk dikategorikan sebagai tindak pidana terorisme.

Perlu juga ditekankan bahwa konvensi ini melihat percobaan melakukan terorisme sebagai disamakan dengan delik selesai dan

pembantuan disamakan kualifikasinya dengan si pelaku.

*States of the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) Regional Convention on Suppression of Terrorism*

- (i) An offence within the scope of the Convention for the Suppression of unlawful Seizure of Aircraft, signed at the Haque on December 16, 1970;
- (ii) An offence within the scope of the Convention for Suppression of unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on September 23, 1971;
- (iii) An offence within the scope of the Convention on the prevention on the Prevention and Punishment of Crimes against internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, signed at New York on December 14, 1973;
- (iv) An Offence within the scope of any Convention to Which the SAARC member states concerned are parties and which obliges the parties to prosecute or grant extradition;
- (v) Murder, manslaughter, assault causing bodily harm, kidnapping, hostage-taking and offences relating to firearms, weapons, explosives and dangerous substances when used as a means to perpetrate indiscriminate violence involving death or serious , bodily injury to persons or serious damage to property;
- (vi) An attempt or conspiracy to commit an offence described in subparagraph I-vi, aiding, abetting or counseling the commission of such an offence or participating as an accomplice in the offences so described,”

*The Arab Convention on the Suppression of Terrorism (1998)*

“Terrorism is any act or threat of violence whatever its motives or purposes, that occurs for the advancement of an individual or collective criminal agenda, causing terror among people, causing fear by harming them, or placing their lives, liberty or security in danger, or aiming to cause damage to the environment or to public or private installations or property or to occupy or seize them, or aiming to jeopardized a national resource.”

“Terrorist offence is any offence or attempted offence in furtherance of terrorist objective in any of the Contracting States, or against their nationals, property or interest, that is punishable by their domestic law. The offences stipulated in the following conventions, except where conventions have not been ratified by Contracting States or where offences have been excluded by their legislation, shall also be regarded as terrorist offences :

- (i) The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, of September 1963;
- (ii) The Haque Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, of 16 December 1970;
- (iii) The Montreal Convention for the suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, of 23 September 1971, and the Protocol thereto of 10 May 1984;
- (iv) The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, of 14 December 1973;
- (v) The International Convention against the Taking of Hostages, of December 1979;
- (vi) The provisions of the UN Convention on the Law of the Sea, of



- 1982, relating to piracy on the high seas;
- (vii) Attacks on the Kings, Heads of State or Rulers of the Contracting States or on their Spouses and families;
  - (viii) Attacks on crown princes, vice-presidents, prime ministers in any of the Contracting States;
  - (ix) Attacks on persons enjoying diplomatic immunity, including ambassadors and diplomats serving in or accredited to the Contracting States;
  - (x) Premeditated murder or theft accompanied by the use of force directed against individuals, the authorities or means of transport and communications;
  - (xi) Acts of sabotage and destruction of public property and property assigned to a public service, even if owned by another Contracting State;
  - (xii) The Manufacture, illicit trade in or possession of weapons, munitions or explosives, or oother items that may be used to commit terrorist offences."

Perlu ditekankan bahwa disamping adanya persamaan catatan dengan konvensi sebelumnya di atas, namun ada catatan khusus dalam definisi ini yakni bahwa perjuangan dengan cara apapun juga untuk melawan pendudukan dan agresi asing untuk kemerdekaan dan hak menentukan nasib sendiri, sesuai dengan asas-asas hukum internasional, tidak merupakan tindak pidana (*terorisme*).

Selanjutnya, tindak pidana tersebut pada butir vii-xii, tidak akan dianggap sebagai tindak pidana politik (*political offence*), sekalipun dilakukan dengan motif politik. Terakhir, konvensi ini juga setuju menekankan definisi 'terrorism' untuk tidak lagi mencantumkan motif politik (*whatever its motives or purposes*).

*Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism, 1999*

"Terrorism"- an illegal act punishable under criminal law committed for the purpose of undermining public safety, influencing decision-making by the authorities or terrorizing the population, and taking the form of:

- Violence or the threat of violence against natural or juridical person;
- Destroying (damaging) or threatening to destroy (damage) property and other material objects so as to endanger people's lives;
- Causing substantial harm to property or the occurrence ofv other consequences dangerous to society;
- Threatening the life of a statesman or public figure fo the purpose of putting an end to his State or other public activity or in revenge for such activity;
- Attacking a representative of a foreign State or an internationally protected staff member of an international organization , as well as the business premises or vehicles of internationally protected persons;
- Other acts classified as terrorist under the national legislation of the parties or under universally recognized international legal instruments aim at combating terrorism."

Sebagai catatan, maka dalam rangka ekstradisi, negara-negara terkait

tidak akan memperlakukan perbuatan tersebut selain sebagai kriminal. Demikian pula konvensi ini memperkenalkan istilah baru yaitu "technological terrorism" yakni penggunaan atau ancaman penggunaan senjata nuklir, radiologi, bahan kimia atau bakteri dalam rangka perbuatan terorisme.

*Convention of the Organisation of the Islamic Conference on Combating International Terrorism, 1999*

"Terrorism means any act of violence or threat thereof notwithstanding its motives or intentions perpetrated to carry out an individual or collective criminal plan with the aim of terrorizing people or threatening to harm them or endangering their lives, honour, freedoms, security or rights or exposing the environment or any facility or public or private property to hazards or occupying or seizing them, or endangering a national resource, or international facilities, or threatening the stability, territorial integrity, political unity or sovereignty of independent States".

"Terrorist crime means any crime executed, started or participated in to realize a terrorist objective in any of the Contracting States or against nationals, assets or interests or foreign facilities and nationals residing in its territory punishable by its internal law."

Kejahatan-kejahatan sebagai berikut juga dikategorikan sebagai kejahatan teroris kecuali yang dikeluarkan oleh undang-undang negara yang bersangkutan atau yang belum diratifikasi:

- (i) *Convention on Offences and other Acts Committed on Board of Aircraft* (Tokyo, 14.9.1963).
- (ii) *Convention on Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* (The Hague, 16.12.1970).

- (iii) *Convention on Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation signed at Montreal on 23.9.1971 and its Protocol* (Montreal 10.12.1984).
- (iv) *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Persons Enjoying International Immunity, Including Diplomatic Agents* (New York, 14.12.1973).
- (v) *International Conventions Against the Taking of Hostages* (New York, 1979).
- (vi) *The UN Law of the Sea Convention Of 1988 and its related provisions on piracy at sea.*
- (vii) *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material* (Vienna 1979).
- (viii) *Protocol of the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation-Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation* (Montreal 1988).
- (ix) *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms on the Continental Shelf* (Rome, 1988).
- (x) *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation* (Rome, 19887).
- (xi) *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* (New York, 1997).
- (xii) *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the purposes of Detection* (Montreal 1991).
- (xiii) *Aggression against kings and heads of state of Contracting States or against their spouses, their ascendants or descendants.*
- (xiv) *Aggression against crown princes or vice-presidents or deputy heads of government or ministers in any of the Contracting States.*
- (xv) *Aggression against persons enjoying international community including ambassadors and*

- diplomats in Contracting States or in countries of accreditation.*
- (xvi) *Murder or robbery by force against individuals or authorities or means of transport and communication.*
- (xvii) *Acts of Sabotage and destruction of public properties and properties geared for public services, even if belonging to another Contracting States'*
- (xviii) *Crimes of manufacturing, smuggling or possessing arms and ammunition or explosives or other materials prepared for the committing terrorist crimes.*
- (xix) *All forms of international crimes, including illegal; trafficking in narcotics and human being and money laundering aimed at financing terrorist objectives shall be considered terrorist crimes.*

Perlu dicatat bahwa perjuangan bersenjata melawan pendudukan, agresi, kolonialisme dan hegemoni asing dengan tujuan kemerdekaan dan menentukan nasib sendiri sesuai dengan prinsip hukum internasional tidak dianggap sebagai kejahatan terorisme. Selanjutnya, pelbagai tindak pidana terorisme di atas tidak dapat dikategorikan sebagai kejahatan politik. Tindak pidana butir xiii-xviii sebagaimana terlihat juga tidak dapat dianggap sebagai kejahatan politik sekalipun bermotif politik. Lalu, dalam definisi terorisme maka motif politik juga ditiadakan (*notwithstanding of its motives and intentions*).

*Organisation of African Unity (OAU), 1999*

"Terrorist acts means any act which is a violation of the criminal laws of a State Party and which may endanger the life, physical integrity or freedom of, or cause serious injury or death to, any person, any number or group of persons

or causes or may cause damage to public or private property, natural resources, environmental or cultural heritage and is calculated or intended to :

- a) intimidate, put in fear, force, coerce or induce any government, body, institution, the general public or any segment thereof, to do or abstain from doing any act, or to adopt or abandon a particular standpoint, or to act according to certain principles; or
- b) disrupt any public service, the delivery of any essential service to the public or to create a public emergency; or
- c) create general insurrection in a State.
- d) Any promotion, sponsoring, contribution to, command, aid, incitement, encouragement, attempt, threat, conspiracy, organizing, or procurement of any person, with the intent to commit any act referred to in paragraph (i) to (iii)..."

Hal yang perlu dicatat berkaitan dengan konvensi ini adalah bahwa dalam melakukan perjuangan bersenjata perlu sesuai dengan hukum internasional dalam rangka kemerdekaan atau menentukan nasib sendiri, terhadap agresi, pendudukan, kolonialisme dan dominasi asing, dikecualikan dari perbuatan terorisme. Sementara itu, konvensi ini juga menyebutkan bahwa motif politik, filosofis, ideologis, rasial, etnik, agama atau motif lain tidak dapat digunakan untuk pembenaran terhadap perbuatan terorisme.

*Terrorism Act 2000, U.K*

"Terrorism means the use or threat of action where (a) the action involves serious violence against a person, serious damage to property, endangers a person's life, other than that of the person committing the action, creates a serious risk to the health or safety of the

public or a section of the public or is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system; (b) the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public; (c) the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause; (d) the use or threat falling within subsection (a) which involves the use of firearms or explosives.”

### Prinsip-prinsip pengaturan tindak pidana terorisme

Baik konsiderans maupun penjelasan umum HARUW menggambarkan secara komprehensif *legal spirit* yang dapat memberikan pembenaran keberadaan UU Pemberantasan Terorisme. Termasuk di sini adalah alasan kriminalisasi, baik yang berdimensi nasional maupun internasional, seperti timbulnya korban yang tidak bersalah, besarnya dukungan publik nasional dan internasional, bahaya bagi demokrasi, HAM, supremasi hukum dan stabilitas, bahaya terhadap perdamaian, persahabatan, kerjasama antar bangsa mengingat sifatnya yang bisa internasional dan transnasional, bahaya terhadap kedaulatan dan integritas negara dan perlunya kerjasama internasional.

Demikian pula kaitannya dengan kejahatan berat yang lain seperti pencucian uang (*money laundering*), perdagangan senjata, kejahatan narkoba, dan kejahatan terorganisasi:

- (a) agar tidak menimbulkan subyektivitas penafsiran dan permasalahan dalam ekstradisi, kiranya pemikiran yang berkembang pada Anglo-American Law yang tidak membedakan antara kejahatan politik (*political crimes*) yang dilakukan atas dasar *ideological purpose* dengan *traditional crimes* dapat

dipertimbangkan Yang membedakannya adalah motifnya. Hukum pidana hanya memperhatikan sikap batinnya (*intent*), bukan motif. Motif apakah baik atau buruk tidak menentukan kesalahan.

- (b) Pelbagai konvensi Internasional yang berkaitan dengan pencegahan dan pemberantasan terorisme yang telah diratifikasi perlu dicantumkan dan ditegaskan sebagai kejahatan terorisme;
- (c) Mengingat pelaku (*perpetrator*) kejahatan bisa individual atau kelompok, maka perlu diatur tentang *corporate liability*;
- (d) Perlu diatur tentang skema perlindungan terhadap para saksi dan korban kejahatan;
- (e) Perlu diatur tentang *Offences Against the Administration of Justice*; Hal ini lebih luas dibanding ketentuan tentang perlindungan bagi penyelidik dan penyidik.
- (f) Perlu diatur ketentuan bahwa perjuangan bersenjata (*freedom fighters*) melawan kolonialisme, pendudukan, dominasi dan agresi asing tidak merupakan tindak pidana terorisme; Hal ini penting nantinya dalam hubungan dengan ekstradisi dan kemungkinan dimasukkannya kejahatan terorisme sebagai kejahatan internasional (asas universalitas);
- (g) Kepentingan hukum yang dibahayakan oleh terorisme jangan hanya dibatasi terhadap nyawa, harta benda, kebebasan pribadi dan rasa takut masyarakat. Sesuai dengan perkembangan internasional, perlu dipertimbangkan perlindungan terhadap sebagai berikut: integritas nasional dan kedaulatan, fasilitas internasional, diplomat asing, kepala negara dan wakil kepala negara, instalasi publik, lingkungan hidup,

- sumberdaya alam nasional dan transportasi serta komunikasi.
- (h) Sesuai dengan prinsip-prinsip HAM, maka dalam merumuskan tindak pidana harus memegang teguh asas legalitas dan asas *lex certa* (perumusan hukum harus jelas, tajam serta dapat dipercaya); Penyimpangan terhadap hukum acara yang berlaku sejauh mungkin dihindari.
- (i) Disamping langkah-langkah represif perlu diatur langkah-langkah preventif (*counter-terrorism measures*) yang komprehensif, seperti pencegahan infiltrasi elemen teroris dari negara lain, kerjasama dan koordinasi dengan negara-negara sahabat, pengembangan sistem deteksi dan manajemen senjata api dan bahan peledak, pengawasan perbatasan dan tempat masuk orang asing, pengembangan sistem pengawasan, peningkatan pengamanan instalasi vital, perlindungan orang-orang penting dan diplomat, penyempurnaan organisasi intelijen, penciptaan *data base* tentang elemen dan jaringan teroris.
- (j) Menegaskan perlunya keterlibatan perguruan tinggi untuk mengkaji masalah-masalah terorisme (semacam *Terrorism Research Center*);
- (k) Pengaturan tentang keterlibatan dalam organisasi terlarang yang terlibat terorisme perlu dijajagi (seperti di Inggris).
- 1993 **Human Rights, Democracy, and Development**, Montreal: ICHRDD, National Library of Canada.
- Hagan, Frank E.  
1997 **Political Crime: Ideology and Criminality**, Boston: Allyn and Bacon.
- Holms, John Pychon and Tom Burke  
1994 **Terrorism: Today's Biggest Threat to Freedom**, New York: Cansington Publishing Corporation
- Schabas, William A.,  
2001 **An Introduction to the International Criminal Court**, Cambridge Univeristy Press.
- Smith, J.C. and Brian Hogan,  
1997 **Criminal Law, Fifth Edition**, Butterworths.
- Steiner, Henry J. and Phillip Alston,  
1996 **International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals**, Oxford: Clarendon Press.
- United Nations  
2000 **UN Convention Against Transnational Organized Crime**.
- Wallington, Peter and Robert G. Lee,  
2001 **Statues on Public Law and Human Rights, Eleventh Edition**, Blackstone's Press.

### Daftar Pustaka

Bassiouni, M. Cherif,  
1995 **International Law**, New York: Transnasional Publ.

Dias, Clarence J. and David Giles,